



### SHTYLLA III TË DREJTAT E NJERIUT

#### *Mbi disa aspekte të Mirëqeverisjes dhe Rëndësisë së Angazhimit Qytetar*

*Av. Erida Skëndaj*

*Drejtoreshë Ekzekutive e Komitetit Shqiptar të Helsinkit*

#### I. ABSTRAKTI

Ky artikull trajton konceptin e mirëqeverisjes dhe të aspekteve kryesore të saj mes të cilave angazhimin qytetar dhe respektimin e të drejtave dhe lirive të njeriut. Paragrafi II i këtij artikulli shpjegon konceptin e mirëqeverisjes, zhvillimin e këtij koncepti dhe elementet kryesore të tij. Në paragrafin III trajtohet në mënyrë të detajuar një nga elementet thelbësore të mirëqeverisjes, pjesmarrja e publikut në vendimmarrje dhe instrumentet që i jep legjislacioni, qytetarëve shqiptar për t'u angazhuar në procesin e vendimmarrjes. Paragrafi i IV trajton aspektin e mirëqeverisjes në kuadër të respektimit të lirive dhe të drejtave të njeriut dhe sjell një shembull konkret, i cili ilustron si ndikon mirëqeverisja tek këto të drejta. Artikulli mbyllet me paragrafin V i cili përmban përfundimet e nxjerra nga analiza e kryer dhe jep rekomandimet të për zbatimin e konceptit të mirëqeverisjes.

**FJALËT KYÇE:** Mirëqeverisje; informacion publik; konsultim publik; të drejtat e njeriut.

#### SHKURTIME

<b>BB</b>	Banka Botërore
<b>BE</b>	Bashkimi Evropian
<b>FMN</b>	Fondi Monetar Ndërkombëtar
<b>OECD</b>	Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik
<b>OKB</b>	Organizata e Kombeve të Bashkuara
<b>UNDP</b>	Programi për Zhvillim i Kombeve të Bashkuara
<b>Ligj 146/2014 publik</b>	Ligji nr. 146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”
<b>Komisioneri</b>	Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale
<b>KShH</b>	Komiteti Shqiptar i Helsinkit
<b>IRSH</b>	Shoqata Intelektualët e Rinj Shpresë
<b>KEDNJ</b>	Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut
<b>GJEDNJ</b>	Gjykata Evropiane e të Drejtave të Njeriut

## II. HYRJE

*"Mirëqeverisja garanton respektimin e të drejtave të njeriut dhe sundimin e ligjit, forcimin e demokracisë, promovimin e transparencës dhe kapacitetit në administratën publike"<sup>12</sup>.*

Mirëqeverisja është një term i papërcaktuar që përdoret në literaturën ndërkombëtare të zhvillimit për të përshkruar se si institucionet publike kryejnë punët publike dhe menaxhojnë burimet publike. Në shkallë vendi, mirëqeverisja lidhet me aspekte të tilla si ofrimi i shërbimeve publike në mënyrë efikase, duke u dhënë pjesëmarrje më të madhe grupeve të caktuara të popullsisë të tilla si shtresat në nevojë dhe pakicat, duke u siguruar qytetarëve mundësinë për të kontrolluar dhe balancuar qeverinë, duke vendosur dhe zbatuar norma për mbrojtjen e qytetarëve dhe të drejtave të tyre dhe duke garantuar ekzistencën e sistemeve të pavarura gjyqësore. . 2

Koncepti i mirëqeverisjes është një koncept relativisht i ri që po zhvillohet kryesisht vitet e fundit dhe nuk ka gjetur trajtim të gjerë në literaturë apo në zhvillimet ligjore dhe institucionale të vendit tonë. Edhe në arenën ndërkombëtare ky koncept mendohet se është zhvilluar relativisht vonë, mbas viteve 80, në sajë të kontributit që kanë dhënë organizata të ndryshme ndërkombëtare.

Kështu, debati ndërkombëtar për mirëqeverisjen mori formë kryesisht nga organizata ndërkombëtare, të tilla si Banka Botërore, Organizata për Bashkëpunim dhe Zhvillim Ekonomik (OECD) dhe Programi për Zhvillim i Kombeve të Bashkuara (UNDP), të cilat kanë qenë aktorët kryesorë në bashkëpunimin ndërkombëtar për zhvillim. Mirëqeverisja ka shërbyer si një matës për politikën e zhvillimit të shëndoshë dhe është e orientuar drejt tipareve kryesore të strukturave qeverisëse dhe proceseve në vendet e OECD-së. Këto përfshijnë, për shembull, efektivitetin, efikasitetin, transparencën, llogaridhënien, parashikueshmërinë, menaxhimin e shëndoshë financiar, luftën kundër korrupsionit, si dhe respektimin e të drejtave të njeriut, demokracisë dhe sundimit të ligjit<sup>3</sup>.

Sipas Komisionit Ekonomik dhe Social të Kombeve të Bashkuara për Azinë dhe Paqësorin, mirëqeverisja ka 8 karakteristika kryesore, përkatësisht ajo është: pjesëmarrëse; e orientuar

<sup>1</sup> Citim nga fjala ish-sekretarit të përgjithshëm të OKB-së, Kofi Anan.

<sup>2</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Good\\_governance](https://en.wikipedia.org/wiki/Good_governance)

<sup>2</sup> [https://en.wikipedia.org/wiki/Good\\_governance](https://en.wikipedia.org/wiki/Good_governance)

<sup>3</sup> "Mirëqeverisja në Bashkimin Evropian" - Tanja A. Börzel, Yasemin Pamuk, Andreas Stahn, Januar 2008

<sup>4</sup> <http://www.unescap.org/sites/default/files/good-governance.pdf>

drejt konsensusit; e përgjegjshme; transparente; llogaridhënëse; efektive dhe eficiente; e barabartë dhe gjithëpërfshirëse; dhe ndjek sundimin e ligjit. Mirëqeverisja siguron që korrupsioni të minimizohet, pikëpamjet e pakicave të merren parasysh dhe zërat e më të prekshmeve në shoqëri të dëgjohen gjatë procesit të vendimmarrjes. Ajo është gjithashtu e përgjegjshme ndaj nevojave aktuale dhe të ardhshme të shoqërisë<sup>4</sup>.

Fondi Monetar Ndërkombëtar (FMN) i ka kushtuar një kujdes të veçantë mirëqeverisjes në ofrimin e konsulencës për politikën, ofrimin e mbështetjes financiare dhe asistencës teknike për 184 vendet anëtare. FMN është kufizuar në aspektet ekonomike të qeverisjes që mund të kenë një ndikim të rëndësishëm makroekonomik. Qasja e FMN-së ndaj mirëqeverisjes është evidentuar edhe në udhëzuesin që ka hartuar për promovimin e mirëqeverisjes dhe luftën ndaj korrupsionit<sup>4</sup>. FMN-ja eidenton lidhjen e ngushtë që ekziston midis konceptit të qeverisjes dhe korrupsionit. Qeverisja e dobët ose e njohur ndryshe si keq-qeverisja nxit terrenin ku zhvillohet korrupsioni, ndërkohë që promovimi i mirëqeverisjes ndihmon në luftën kundër korrupsionit. Korrupsioni mund të pengojë qeverisjen në atë masë sa të shtrembërojë proceset vendimmarrëse dhe zbatimin e tyre. Korrupsioni favorizohet më shumë nga kontrolli i dobët mbi shpenzimet dhe në rastet kur qeveria siguron mallra, shërbime dhe burime me çmime nën nivelin e tregut. FMN-ja vlerëson se transparenca dhe përgjegjshmëria më e madhe mund të përmirësojnë cilësinë e vendimmarrjeve ekonomike dhe të fuqizojnë sistemin ndërkombëtar financiar. Në të njëjtën kohë këto janë dimensione të mirëqeverisjes që janë tepër të rëndësishme për çdo strategji anti-korrupsion.

Duke qenë se mirëqeverisja e ka origjinën në bashkëpunimin ndërkombëtar për zhvillim, supozohet se koncepti ka hyrë në BE nëpërmjet kësaj porte dhe është përhapur shpejt në fusha të tjera të politikave. BE-ja është anëtare ose vëzhguese në organizatat dhe forumet ndërkombëtare të zhvillimit, siç janë Kombet e Bashkuara, Banka Botërore ose OECD. Drejtorja e Përgjithshme e Zhvillimit të Komisionit Evropian mori rolin udhëheqës në konceptimin e axhendës së qeverisjes së mirë të BE-së dhe integrimin e tij në të gjitha fushat e marrëdhënieve të saj të jashtme. Në fillim të vitit 2000, Komisioni identifikoi reformën e qeverisjes evropiane si një nga katër objektivat e saj strategjike. Duke synuar të adresojë kërkesën në rritje për më shumë demokraci, transparencë dhe *subsidiaritet*<sup>5</sup>, Komisioni publikoi në korrik të vitit 2001 Letrën e Bardhë<sup>6</sup>. Sipas Komisionit, koncepti i qeverisjes evropiane do të përfshijë pesë parime të mirë-qeverisjes –dhe përkatësisht: qeverisjen e hapur; qeverisjen pjesëmarrëse; qeverisjen llogaridhënëse; qeverisjen efektive dhe atë koherente. Këto parime zhvillohen në një kuadër gjithëpërfshirës për politika të qëndrueshme që shoqërojnë organizatat e shoqërisë civile dhe institucionet evropiane. Duke pranuar rolin e rëndësishëm që

<sup>4</sup> Përditësuar në datën 20 qershor 2005, i aksesueshëm në:

<http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm>

<sup>5</sup> Parimi i subsidiaritetit në kuadër të BE-së ka të bëjë me ndarjen e ushtrimit të kompetencave midis BE-së dhe shteteve anëtare, për ato fusha ku BE-ja nuk ka kompetencë ekskluzive.

<sup>6</sup> [http://europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-01-10\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm)

luan shoqëria civile, e cila u jep zë shqetësimeve të qytetarëve dhe ofron shërbime që plotësojnë nevojat e tyre, politika e brendshme e BE-së kryesisht i referohet strategjive të bashkëpunimit transnacional, duke u përpjekur të përfshijë organizatat e shoqërisë civile në të gjitha nivelet politikbërëse. Një nga propozimet përmbyllëse të Letrës së Bardhë ishte ai i institucionalizimit të marrëdhënieve të BE-së me shoqërinë civile duke synuar përfshirjen e shoqërisë civile në politikëbërjen e BE-së përmes proceseve më të strukturuar të konsultimit.<sup>7</sup>

Aspektet e mirëqeverisjes janë të shumta dhe lidhen më së shumti me parimet që duhet të udhëheqin një shtet, korporatë, organizatë, organ publik dhe çdo formë tjetër organizimi. Për qytetarët parimet më të rëndësishme të mirëqeverisjes janë ato të lidhura pjesëmarrjen, të drejtat e njeriut dhe demokracinë. Por ndërkohë që institucionet shtetërore luajnë një rol tepër të rëndësishëm në promovimin dhe respektimin e këtyre parimeve e vlerave të mirëqeverisjes, jo më pak i rëndësishëm është roli dhe angazhimi qytetar në këtë drejtim dhe në mënyrë të veçantë i shoqërisë civile.

### III. PJESËMARRJA E PUBLIKUT NË VENDIMMARRJE

Konsultimi publik në hartimin dhe miratimin e projekt-akteve është një aspekt tepër i rëndësishëm i mirëqeverisjes që bën të mundur pjesëmarrjen e grupeve të interesit dhe çdo qytetari në procese të rëndësishme vendimmarrëse. Konsultimi e bën dialogun efektiv dhe përmirëson politikat dhe përmbajtjen e akteve ligjore. Një nga arsyet kryesore pse synohet një shkallë më e lartë konsultimi në proceset vendimmarrëse është nevoja për të siguruar pranim më të gjerë të legjislationit, strategjive dhe politikave dhe, për rrjedhojë, edhe lehtësim në zbatimin e tyre. Pjesëmarrja në konsultimin publik, bën të mundur shmangien e kontestimeve të akteve nga grupet e interesit, pas miratimit të tyre, si dhe të pasojave të dëmshme që mund të sjellë zbatimi i tyre.

Në kuadër të angazhimit të pjesëmarrjes në nismën vullnetare ndërkombëtare “*Partneritet për Qeverisje të Hapur*”, Kuvendi i Shqipërisë miratoi në Tetor të vitit 2014 Ligjin nr. 146/2014 “Për njoftimin dhe konsultimin publik”. Ky ligj synon transparencën e organeve publike, duke mundësuar dhe nxitur gjithëpërfshirjen e publikut dhe palëve të tjera të interesuara pa asnjë dallim, në procesin e politikëbërjes dhe vendimmarrjes me interes të lartë publik. Ky ligj përcakton rregullat e procesit të njoftimit dhe të konsultimit publik të projektligjeve, projekt dokumenteve strategjike kombëtare dhe vendore, si dhe të politikave me interes të lartë publik. Ligji kërkon që çdo institucion qendror dhe vendor të njoftojë publikisht nismat ligjore që do të ndërmerren, me qëllim konsultimin e tyre me grupet e interesit apo publikun e gjerë, përpara miratimit final të tyre. Ligji ofron disa garanci me qëllim që konsultimi të jetë efektiv dhe jo formal, të jetë cilësor dhe jo sipërfaqësor. Ndër garancitë më të rëndësishme që ky ligj parashikon janë: detyrimi i organeve publike për të miratuar planet vjetore të vendimmarrjes ku duhet të përcaktohen të gjitha nismat që i nënshtrohen procesit të konsultimit publik gjatë

<sup>7</sup> “Good governance in the European Union” - Tanja A. Börzel, Yasemin Pamuk, Andreas Stahn, Januar 2008

vitit të ardhshëm<sup>8</sup>; detyrimi i organeve publike për të publikuar në regjistrin elektronik të konsultimit publik tekstin e projektaktit, me qëllim njohjen e tij nga numër sa më i gjerë personash të interesuar<sup>9</sup>; detyrimin e organit publik për të respektuar afatet e konsultimit publik (minimalisht 20 ditë)<sup>10</sup>; detyrimin e organit publik për të mbajtur procesverbal për çdo konsultim që kryen si dhe për të informuar të gjithë të interesuarit lidhur me rekomandimet që janë marrë në konsideratë dhe me përmbledhjen e rekomandimeve që nuk janë marrë në konsideratë<sup>11</sup>.

Edhe pse disa institucione, kryesisht në nivel qendror kanë shënuar hapa progresi në drejtim të zbatimit të këtij ligji, në tërësi, ligji është zbatuar me hapa tepër të ngadaltë<sup>12</sup>. Ndërkohë që organet publike shpesh nuk zbatojnë afatet dhe procedurat e parashikuara në këtë ligj për njoftimin dhe konsultimin publik, edhe vetë grupet e interesit dhe qytetarët nuk kanë ushtruar mjaftueshëm presion pozitiv për zbatimin e këtij ligji. Ligji i jep grupeve të interesit dhe çdo personi të interesuar mundësinë e ushtrimit të së drejtës së ankimit nëse zëri i tij/i saj nuk dëgjohet konform rregullave dhe procedurave të parashikuara në dispozitat e tij. Ligji parashikon dy mënyra ankimi për të gjitha palët e interesuara që pretendojnë se janë cenuar në ushtrimin e së drejtës për njoftim dhe konsultim publik. Kur projekt-akti nuk është miratuar ende, ankesa mund të paraqitet pranë titullarit të organit publik përgjegjës për procesin e njoftimit dhe konsultimit publik<sup>13</sup>. Ligji nuk parashikon afate për këtë mënyrë ankimi. Kur projekt-akti është miratuar, ankesa mund të paraqitet pranë Komisionerit për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, brenda 30 ditëve nga data e miratimit të aktit<sup>14</sup>. Vendimi i Komisionerit është tepër i rëndësishëm për shkak të natyrës gati gjyqësore që ka ky institucion i pavarur, i krijuar me ligj si dhe për shkak të natyrës së sanksionit që jep ndaj organit publik që nuk ka zbatuar detyrimet që rrjedhin nga procesi ligjor i njoftimit dhe të konsultimit publik.

Megjithatë, edhe pse kanë kaluar rreth dy vjet e gjysmë nga miratimi i këtij ligji, dhe ndërkohë që grupet e interesit ankohen vazhdimisht për mungesën e konsultimit apo notat e formalizmit në procese të ndryshme konsultuese, Komisioneri ende nuk ka krijuar një jurisprudencë të mirëfilltë në ushtrimin e autoritetit të tij për të shqyrtuar ankimet e paraqitura nga palët e interesuara. Kjo për arsye se vetë palët e interesuara nuk kanë treguar interes për të ushtruar të drejtën e ankimit pranë Komisionerit.

<sup>8</sup> Neni 6 i Ligjit nr. 146/2014.

<sup>9</sup> Neni 6 i Ligjit nr. 146/2014.

<sup>10</sup> Neni 15 i Ligjit nr. 146/2014.

<sup>11</sup> Nenet 18 dhe 19 të Ligjit nr. 146/2014.

<sup>12</sup> <http://ahc.org.al/zbatimi-i-ligjit-per-njoftimin-dhe-konsultimin-publik-vazhdon-te-jete-problematik-dhe-nenivele-te-uleta/>

<sup>13</sup> Neni 21 i Ligjit nr. 146/2014.

<sup>14</sup> Neni 6 i Ligjit nr. 146/2014.

Vendimi i parë që Komisioneri ka dhënë në ushtrim të kompetencave të tij për të garantuar zbatimin e ligjit si një mekanizëm ankimi për njoftimin dhe konsultimin publik është vendimi nr. 28, dt. 13.02.2017. Ky vendim u dha në vijim të ankesës së paraqitur nga Komiteti Shqiptar i Helsinkit ndaj Ministrisë së Drejtësisë<sup>15</sup>, e cila kishte hartuar projektligjin për amnistinë pa realizuar një proces konsultimi publik sipas kërkesave dhe procedurave që diktonte ligji për njoftimin dhe konsultimin publik. KSHH iu drejtua me ankim Komisionerit duke sjellë në vëmendje të këtij institucioni faktet dhe argumentet se Ministria e Drejtësisë, e cila kishte hartuar projekt-aktin, nuk kishte respektuar kërkesat për njoftim dhe konsultim publik. Në parashtrimet e saj para Komisionerit, Ministria e Drejtësisë referoi se projektligji për dhënie amnistie nuk ka thelbësisht natyrën e një projektakti ku mund të reflektohen mendimet e aktorëve të interesuar. Ndërkohë, sipas ligjit 146/2016 procesi i konsultimit publik përjashtohet **vetëm** për proceset e vendimmarrjes që lidhen me: çështjet e sigurisë kombëtare, për aq sa ato përbëjnë sekret shtetëror; me marrëdhëniet ndërkombëtare dhe marrëveshjet dypalëshe dhe shumëpalëshe; me aktet administrative individuale dhe aktet administrative me karakter normativ, përveçse kur me ligj të veçantë parashikohet ndryshe; me aktet normative, me fuqinë e ligjit, të miratuara në Këshillin e Ministrave; me aktet e emergjencës civile; dhe me çështjet e tjera përjashtimore të parashikuara me ligj. Komisioneri konstatoi se kufizimi i pretenduar nga Ministria e Drejtësisë për konsultimin e këtij projektligji nuk bënte pjesë në një nga rastet e kufizimeve që vetë ligji për njoftimin dhe konsultimin publik parashikon si përjashtim nga ky proces. Vendimi i Komisionerit për këtë rast ishte një histori suksesi pasi ai vendosi pranimin e ankesës së KSHH-së kundër Ministrisë së Drejtësisë dhe i propozoi këtij organi marrjen e masave administrative ndaj personit përgjegjës, sipas legjislacionit për shërbimin civil në fuqi<sup>16</sup>.

Pas këtij vendimi, Komisioneri doli me një vendim të dytë për mosrespektimin e ligjit për njoftimin dhe konsultimin publik, kësaj here mbi bazën e ankesës së depozituar nga Shoqata IRSH<sup>18</sup>. IRSH u ankua lidhur cenimin e së drejtës për njoftim dhe konsultim publik për buxhetin e vitit 2017 dhe planin buxhetor afatmesëm 2018 – 2019 të Bashkisë Shkodër. Në vendimin e tij, Komisioneri konstaton se shpallja e konsultimit publik për këto dy projektakte është bërë 3 ditë para datës së caktuar, ndërkohë që ato janë miratuar 9 ditë më pas, duke mos respektuar kështu afatet ligjore taksative të parashikuara në ligjin për njoftimin dhe konsultimin publik, të cilat janë minimalisht 20 ditë. Në përfundim, Komisioneri konstatoi se procesi i konsultimit publik të këtyre projekt-akteve është bërë në kundërshtim me dispozitat e ligjit për njoftimin dhe konsultimin publik dhe pranoi kërkesën e shoqatës IRSH, duke i propozuar Bashkisë Shkodër marrjen e masave administrative ndaj personit përgjegjës, sipas legjislacionit për shërbimin civil në fuqi<sup>19</sup>.

<sup>15</sup> <http://ahc.org.al/jepet-vendimi-i-pare-quasi-gjyqesor-per-cenimin-e-se-drejte-per-njoftim-dhe-konsultimpublik/>

<sup>16</sup> [http://www.idp.al/wp-content/uploads/2017/02/Vendim\\_nr\\_28-Ministria\\_e\\_Drejtësisë.pdf](http://www.idp.al/wp-content/uploads/2017/02/Vendim_nr_28-Ministria_e_Drejtësisë.pdf)

<sup>18</sup> [http://www.idp.al/wp-content/uploads/2017/03/Vendim\\_nr\\_54-Bashkia\\_Shkoder.pdf](http://www.idp.al/wp-content/uploads/2017/03/Vendim_nr_54-Bashkia_Shkoder.pdf)

<sup>19</sup> Vendim i Komisionerit nr.54, dt. 21.03.2017.

Ajo çka përbën interes në Vendimin nr. 54, datë 21.03.2017 të Komisionerit është fakti që projektbuxheti dhe plani buxhetor afatmesëm i Bashkisë Shkodër janë konsideruar projektakte për të cilat duhet të ketë njoftim dhe konsultim publik. Në fakt në vendimi nuk ka patur një analizë se cilës kategori të parashikuar në ligjin për njoftimin dhe konsultimin publik i përkasin këto projekt-akte. Megjithatë, nga një analizë ligjore e tipareve që kanë këto projektakte vërehet se ato nuk përfshihen as në kategorinë e projekt-ligjit dhe as në kategorinë e strategjive në nivel kombëtar apo vendor. Rrjedhimisht, në mënyrë indirekte, Komisioneri i ka vlerësuar këto projekt-akte si politika me interes publik. Zbërthimi i këtij nocioni në jurisprudencën e Komisionerit është tepër i rëndësishëm, pasi vetë ligji për njoftimin dhe konsultimin publik nuk jep një përkufizim se çfarë është politika me interes publik dhe cilat janë projekt-aktet që do të konsiderohen të tilla.

Dy rastet e shqyrtuara më sipër përbëjnë dy praktikatat e para të jurisprudencës për cenimin e së drejtës për njoftim dhe konsultim publik. Është e rëndësishme që grupet e interesit të ushtrojnë presion pozitiv për zbatimin e ligjit dhe ushtrimin e së drejtës për t'u ankuar pranë organeve përgjegjëse dhe më pas në gjykatë. Ushtrimi i të drejtës së ankimit do të disiplinonte organet publike dhe do t'i bënte më të përgjegjshme për zbatimin e kërkesave që dikton ligji për njoftimin dhe konsultimin publik. Nga ana tjetër, jurisprudenca do ta bënte ligjin efektiv duke i dhënë jetë dispozitave të tij, të cilat shpesh herë mund të interpretohen në mënyrë subjektive nga organet publike dhe/ose palët e interesuara.

#### IV. RESPEKTIMI I TË DREJTAVE DHE LIRIVE TË NJERIUT

Aspekt tjetër i rëndësishëm i lidhur me mirëqeverisjen ka të bëjë me detyrimin e shtetit dhe institucioneve të tij për respektimin e të drejtave dhe lirive të njeriut. Ky detyrim është i natyrës negative kur shteti nuk duhet të cenojë këto të drejta dhe liri apo nuk duhet të ndërhyjë në mënyrën se si individët i ushtrojnë ato. Detyrimi i shtetit mund të jetë edhe i natyrës pozitive, çka kërkon ndërmarrjen nga ana e tij e veprimeve proaktive apo marrjen e masave mbrojtëse për gëzimin dhe ushtrimin efektiv të këtyre të drejtave dhe lirive.

Respektimi i të drejtave dhe lirive të njeriut nga shteti ynë përbën një nga pesë prioritetet kyç që Bashkimi Evropian ka vendosur për hapjen e negociatave për t'u bërë pjesë e familjes evropiane. Në Raport Progresin e vitit 2016 për Shqipërinë, Komisioni Evropian vlerëson se kuadri ligjor për mbrojtjen e të drejtave të njeriut është gjerësisht në përputhje me standardet evropiane. Shqipëria ka ratifikuar shumicën e konventave të të drejtave të njeriut. Megjithatë, zbatimi i mekanizmave për mbrojtjen e të drejtave të njeriut ka nevojë të forcohet<sup>17</sup>.

Konventa Evropiane e të Drejtave të Njeriut përbën një nga aktet ndërkombëtare më të rëndësishme që ka ratifikuar vendi ynë, i cili mbart detyrimin për t'i siguruar çdokujt brenda juridiksionit të tij të drejtat dhe liritë e parashikuara në këtë Konventë. Rëndësia e kësaj Konvente mishërohet gjithashtu në dispozitat e Kushtetutës të vendit tonë, e cila në nenin 17

<sup>17</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key\\_documents/2016/20161109\\_report\\_albania.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_albania.pdf)

ka parashikuar se kufizimet e lirive dhe të drejtave nuk mund të cenojnë thelbin e tyre dhe në asnjë rast nuk mund të tejkalojnë kufizimet e parashikuara në Konventën Europiane për të Drejtat e Njeriut. Kjo konventë, me anë të mekanizmit të saj mbrojtës, Gjykatës Evropiane të të Drejtave të Njeriut ka prodhuar një jurisprudencë të larmishme për vende të ndryshme anëtarë të Këshillit të Evropës. Në sajë të kësaj jurisprudence, Konventa është kthyer në një instrument të gjallë që zhvillohet dhe përmirësohet në mënyrë të vazhdueshme. Kjo pasi rastet e gjykuara pranë kësaj gjykate ndër vite, kanë elaboruar intepetimin dhe analizën që i bëhet shkeljeve të pretenduara dhe të drejtës, jo vetëm në varësi të rastit specifik por duke dhënë gjithashtu kontributin e tyre në zhvillimet legjislativë dhe shoqërore të vendeve anëtare të Këshillit të Evropës. Ndërkohë që vende të zhvilluara demokratike të Këshillit të Evropës kanë shënuar një larmishmëri rastesh të gjykuara nga Gjykata e Strasburgut për të drejtat dhe liritë konventore, në rastin e Shqipërisë, çështjet e gjykuara më së shumti implikojnë të drejtën e pronës dhe të drejtën për një proces të rregullt ligjor. Mungojnë ose janë të pakta rastet e gjykuara nga kjo Gjykatë me palë të paditur vendin tonë për të drejtat dhe liritë e tjera konventore si e drejta e jetës, e drejta për respektimin e jetës private dhe familjare, liria e mendimit, ndërgjegjes dhe fesë, liria e shprehjes, liria e tubimit dhe e organizimit, e drejta për t'u martuar apo ndalimi i diskriminimit. Në shumicën e vendimeve ku janë pretenduar shkelje të këtyre të drejtave, GJEDNJ-ja ka vendosur mospranimin me arsyetimin se shkelja nuk është pretenduar e argumentuar para autoriteteve vendase, apo se nuk janë ezauruar mjetet e brendshme të ankimit.

Media e shkruar dhe elektronike në vendin tonë, në mënyrë të veçantë media investigative, Avokati i Popullit dhe shoqëria civile raportojnë vazhdimisht për probleme jetësore me të cilat përballen komunitete të ndryshme shtetasish, të cilat lidhen me së shumti me mungesën e ofrimit të shërbimeve publike ose me cilësinë e dobët të shërbimeve të ofruara nga organet publike në nivel qendror dhe vendor. Një pjesë e këtyre rasteve të raportuara nga media nuk adresohen siç duhet nga organet publike, të cilat shpesh herë justifikojnë mungesën e shërbimeve publike me burimet e kufizuara financiare dhe buxhetore. Shumica e shtetasve, nuk ngrenë zërin dhe nuk ushtrojnë mjetet ligjore që do t'ju mundësonin ushtrimin e të drejtave në mënyrë të barabartë me të tjerët. Gjithashtu, këta shtetas nuk ushtrojnë presion pozitiv në organet publike, me qëllim që të ndikojnë në politikbërje dhe vendimmarrje që do të sjellin ndryshime pozitive në jetën e tyre.

Mbrojtja gjyqësore e të drejtave dhe lirive të njeriut forcon mekanizmat e mirëqeverisjes pasi i vendos ato para detyrimeve për të zbatuar ligjin dhe për të rritur transparencën, përgjegjshmërinë dhe llogaridhënien karshi qytetarëve. Megjithatë, sot qytetarët janë shumë pak të interesuar për të kërkuar mbrojtjen gjyqësore të të drejtave të tyre, sidomos ato me natyrë ekonomike dhe shoqërore. Faktorët që kanë çuar në këtë situatë janë të ndryshëm dhe lidhen me mungesën e ndërgjegjësimit apo të kulturës së kërkimit të të drejtave apo me varfërinë, e cila për grupet në nevojë ka zhvendosur vëmendjen e tyre nga shkeljet e përditshme të ligjit me të cilat ata përballen. Në mënyrë të veçantë problematikat që kanë shoqëruar sistemin gjyqësor në këto 27 vite tranzicion, kanë bërë që qytetarët të humbasin besimin tek drejtësia. Aksesit i munguar në drejtësi dhe cilësia e dobët e ndihmës juridike falas ka ndikuar gjithashtu në



mungesën e zhvillimit të një jurisprudence të mirëfilltë për kërkimin e të drejtave dhe lirive të shkelura në rrugë gjyqësore. Në procese gjyqësore të monitoruara nga Komiteti Shqiptar i Helsinkit rezultoi se avokatët e caktuar kryesisht nga gjykata dhe prokuroria, shpesh e kryejnë detyrën e mbrojtësit formalisht dhe është vërejtur mungesë profesionalizmi<sup>18</sup>.

Kërkimi në rrugë ligjore i të drejtave apo lirive, sidomos kur këto shkelen nga organet publike ose kur këto të fundit me mosveprim apo me neglizhencë krijojnë pengesa për ushtrimin efektiv të këtyre të drejtave, ndihmon në krijimin e modeleve pozitive të mirëqeverisjes si dhe rrit e forcon angazhimin qytetar për t'u përballur me institucionet dhe për të ushtruar presionin pozitiv karshi tyre. Një rol të rëndësishëm në këtë drejtim kanë organizatat jofitimprurëse, të cilat kanë krijuar Klinika Ligjore, për t'u ardhur në ndihmë grupeve në nevojë të shoqërisë, që nuk kanë mundësi financiare për të kontraktuar avokatë me qëllim që të hapin një proces për të kërkuar të drejtat e tyre në rrugë gjyqësore. Në mënyrë të veçantë, këtu spikasin rastet me të cilat synohen të krijohen praktika të reja ligjore dhe institucionale, ku me anë të përfaqësimit të një personi ose një grupi personash, zgjidhja e suksesshme e rastit ndihmon në zgjidhjen e problematikës së një numri më të madh individësh që ndodhen në të kushte të njëjta apo të ngjashme. Këto raste njihen ndryshe si rastet e *litigimit strategjik* apo rastet e *class action*.

Në shumë vende zbatohen forma të *litigimit* në interes të publikut, si një proces përmes së cilit kërkohet "përsheptimi i ndryshimeve sociale përmes urdhrave të gjykatës, të cilat synojnë reformimin e normave ligjore, zbatimin e legjislacionit ekzistues, ose nxjerrjen e normave ligjore"<sup>19</sup>. Pavarësisht aspekteve pozitive të kësaj forme aksesit në gjykatë, në kontekstin shqiptar zbatimi i saj në lidhje me kërkimin e zbatimit të të drejtave ekonomike dhe sociale dhe realizimin e shërbimeve publike paraqitet problematik për sa i përket legjitimitetit të organizatave jofitimprurëse si subjekt paditës. Ashtu si edhe në vende të tjera, rregullat e aksesit në gjykatë janë kufizuese në lidhje me përfaqësimin në gjyq të subjekteve organizata jofitimprurëse dhe sidomos legjitimitetit aktiv i tyre. Në këto rrethana, organizatat i përfaqësojnë çështje nëpërmjet avokatëve të Klinikave Ligjore, dhe jo si subjekte kërkuese.

Një nga çështjet që po ndiqet së fundmi nga Komiteti Shqiptar i Helsinkit<sup>20</sup> ka të bëjë me banorët e fshatit Visokë të Mallakastrës, të cilët nuk kanë patur asnjëherë ujësjellës. Ky rast ka të bëjë me pasivitetin e organeve publike në ofrimin e shërbimit të furnizimit me ujë të pijshëm, duke vështirësuar jetën e 1400 banorëve të këtij fshati, të cilët duhet të përshkojnë kilometra për të siguruar ujë nga burimet natyrore. Në mungesë të një zgjidhje nga autoritetet në nivel qendror e vendor, banorët e zonës kanë shpuar puse në thellësi deri 200 m, por uji që del ka përmbajtje të lartë gazi, naftë dhe solari. Pas analizave fiziko-kimike dhe mikrobike me kampione nga këta puse uji, të kryera nga Drejtoria e Shëndetit Publik të Fierit dhe Inspektoriatit Shtetëror të Mjedisit, Pyjeve dhe Ujërave, ka rezultuar se nga ana organoleptike uji i puseve ka erë të rëndë hidrokarburesh dhe ka ndryshime të theksuara të parametrave fiziko-

<sup>18</sup> [http://ahc.org.al/wp-content/uploads/2017/04/Albanian\\_2016\\_Human-Rights-Report\\_AHC.pdf](http://ahc.org.al/wp-content/uploads/2017/04/Albanian_2016_Human-Rights-Report_AHC.pdf)

<sup>19</sup> Helen Hershkoff, Public Interest Litigation: Selected Issues and Examples, aksesuar në adresën <http://siteresources.worldbank.org/INTLAWJUSTINST/Resources/PublicInterestLitigation%5B1%5D.pdf>

<sup>20</sup> <http://ahc.org.al/te-sigurohet-uj-e-pijshem-dhe-ti-jepet-fund-ndotjes-per-banoret-e-visokes/>

kimikë, sidomos të klorureve dhe amoniakut. Problematikat e lidhura me fshatin Visokë janë të natyrës sistematike dhe konsistojnë në mosveprimin e autoriteteve shtetërore, jo vetëm në lidhje me ofrimin e shërbimit publik të ujit të pijshëm, por edhe në lidhje me marrjen e masave për shfrytëzimit e burimeve alternative të ndotura.

E drejta për ujë, nuk gëzon mbrojtje gjyqësore si një e drejtë e pavarur, por përgjithësisht kërkohet në kuadër të të drejtave të tjera. Përpara ndërmarrjes së iniciativës për t'iu drejtuar gjykatës, në përputhje me kërkesat e nenit 129 të Kodit të Procedurave Administrative si dhe nenit 16 të Ligjit 49/2012 “Për organizimin dhe funksionimin e gjykatave administrative dhe shqyrtimin e mosmarrëveshjeve administrative”, KShH asistoi banorët në ezaurimin e ankimit administrativ. Banorët ju drejtuan disa institucioneve kompetente: Bashkisë së Mallakastrës; Agjencisë Kombëtare të Ujësjetllës Kanalizimeve; Ministrisë së Transportit dhe Infrastrukturës me kërkesë administrative për prodhimin, trajtimin, transmetimin dhe furnizimin me ujë të pijshëm për Fshatin Visokë. Mosveprimi nga organet e administratës publike, vendore apo qendrore, për të ushtruar veprimtarinë administrative sipas funksionit publik ka krijuar pasoja juridike mbi të drejtat subjektive dhe interesat e ligjshme të banorëve. Në mungesë të zgjidhjes së çështjes nga këto organe brenda afateve të parashikuara në legjislacionin në fuqi, banorëve i lind e drejta t’i drejtohen Gjykatës me kërkesë për të detyruar Bashkinë Mallakastër, Agjencinë Kombëtare të Ujësjetllës-Kanalizime dhe Ministrinë e Transportit dhe Infrastrukturës, për kryerjen e veprimit administrativ, ofrimin e shërbimit publik të furnizimit me ujë të pijshëm. Gjithashtu, banorëve u lind e drejta për të kërkuar dëmshpërblim për të gjitha dëmet që ju janë shkaktuar si rrjedhojë e mosfurnizimit me ujë të pijshëm për gjatë gjithë kohës së qëndrimit dhe jetesës së tyre në fshatin e Visokës dhe përdorimit të ujit të puseve.

Përfaqësimi i çështjeve të tilla në sistemin e brendshëm paraqet vështirësi pasi mjetet procedurale për kërkimin e të drejtës nuk janë të sanksionuara qartë në legjislacionin procedural ndërkohë që gjykatat shpesh hezitojnë të zbatojnë KEDNJ-në në mënyrë të drejtpërdrejtë. Megjithatë ndjekja dhe përfaqësimi i rasteve të tilla forcon mbrojtjen gjyqësore të të drejtave dhe lirive të njeriut si dhe krijon shembuj pozitiv të kërkimit të këtyre të drejtave, të cilat huazohen dhe elaborohen më tej nga qytetarë që ndodhen në kushte të njëjta e të ngjashme shkeljeje. Prandaj rëndësia që paraqet angazhimi qytetar dhe i organizatave që mbrojnë të drejtat dhe liritë e njeriut në kërkimin dhe rivendosjen e të drejtave apo lirive të shkelura është i një rëndësie të veçantë dhe ndikon në përmirësimin e mirëqeverisjes.

## V. PËRFUNDIME DHE REKOMANDIME

Koncepti i mirëqeverisjes është një koncept relativisht i ri që po zhvillohet kryesisht vitet e fundit në kuadër të politikave të zhvillimit të organizatave ndërkombëtare, të tilla si BB, OECD UNDP dhe FNM. Kjo e fundit, në kuadër të vlerësimit të qeverisjes financiare të vendeve në dukje lidhjen e ngushtë që ekziston midis konceptit të qeverisjes dhe korrupsionit, duke qenë se qeverisja e dobët ose keq-qeverisja nxit terrenin ku zhvillohet korrupsionit.

Karakteristikat kryesore të mirëqeverisjes nuk janë të identifikuar në mënyrë shteruese, dhe mund të ndryshojnë në varësi të organizatës. Për shembull sipas Komisionit Ekonomik dhe

Social për Azinë dhe Paqësorin të OKB-së, mirëqeverisja ka 8 karakteristika kryesore: (i) pjesëmarrjen; (ii) konsensusin; (iii) përgjegjshmërinë; (iv) transparencën; (v) llogaridhënie; (vi) efektivitetin dhe eficientë; (vii) barazinë dhe gjithëpërfshirjen; (viii) zbatimin e sundimit të ligjit. Ndërsa sipas Komisionit të BE-së, qeverisja evropiane do të përfshijë pesë parime të mirëqeverisjes të cilat janë: (i) qeverisja e hapur; (ii) qeverisja pjesëmarrëse; (iii) qeverisja llogaridhënëse; (iv) qeverisja efektive dhe koherente; (v) qeverisja gjithëpërfshirëse.

Pra siç është e dukshme, pavarësisht përkufizimeve të ndryshme në kuadër të organizatave ndërkombëtare, koncepti i mirëqeverisjes përbëhet nga të njëjtët element, të cilët synojnë të afrojnë qytetarët pranë vendimmarrjes dhe t'u japin qytetarëve instrumentet e nevojshme për të ushtruar ndikim mbi vendimmarrësit. Parimet më të rëndësishme të mirëqeverisjes, për qytetarët janë ato të lidhura me pjesëmarrjen, të drejtat e njeriut dhe demokracinë. Si rrjedhojë, një nga aspektet thelbësore të mirëqeverisjes është edhe konsultimi publik gjatë hartimit dhe miratimit të projektakteve, i cili mundëson pjesëmarrjen e grupeve të interesit dhe çdo qytetari në procese të rëndësishme vendimmarrëse.

Siç u shpjegua më sipër ligji për konsultimin publik në Shqipëri u miratua në vitin 2014 dhe përmbante një sërë detyrimesh për organet publike dhe të drejtash për qytetarët në kuadër të konsultimit publik të akteve të rëndësishme me impakt mbi këta të fundit. Megjithatë ligji është zbatuar me hapa të ngadaltë. Kjo sepse nga njëra anë ndodh shpesh që organet nuk zbatojnë afatet dhe procedurat e parashikuara për njoftimin dhe konsultimin publik, nga ana tjetër vetë grupet e interesit dhe qytetarët nuk kanë ushtruar mjaftueshëm presion pozitiv për zbatimin e këtij ligji. Një aspekt i rëndësishëm i këtij ligji është mundësia e ushtrimit të së drejtës së ankimit nga qytetarët apo grupet e interesit, nëse zëri i tyre nuk dëgjohej konform rregullave dhe procedurave të informimit dhe konsultimit. E drejta e ankimit parashikon edhe ankimin tek Komisioneri për të Drejtën e Informimit dhe Mbrojtjen e të Dhënave Personale, i cili është një organ *quasi gjyqësor*, përgjegjës për garantimin e zbatimit të ligjit. Megjithatë Komisioneri ende nuk ka krijuar një jurisprudencë të mirëfilltë në ushtrimin e autoritetit të tij duke qenë se deri tani ka dhënë vetëm dy vendime, bazuar në ankesën e përcjellë nga dy organizata jofitimprurëse. Këto vendime përbëjnë dy praktikatat e para të jurisprudencës për cenimin e së drejtës për njoftim dhe konsultim publik. Kjo mangësi e vendimeve të Komisionerit vjen edhe si pasojë e faktit se vetë palët e interesuara nuk kanë treguar interes për të ushtruar të drejtën e ankimit pranë Komisionerit. Ndërkohë që është e rekomandueshme një sjellje më proaktive e qytetarëve dhe veçanërisht organizatave jofitimprurëse në këtë drejtim, meqenëse ushtrimi i të drejtës së ankimit do të disiplinonte organet publike dhe do t'i bënte më të përgjegjshme për zbatimin e kërkesave që dikton ligji për njoftimin dhe konsultimin publik. Gjithashtu, jurisprudenca do ta bënte ligjin efektiv duke i dhënë jetë dispozitave të tij, të cilat shpesh herë mund të interpretohen në mënyrë subjektive apo të njëanshme nga organet publike dhe/ose palët e interesuara.

Një aspekt tjetër i rëndësishëm i lidhur me mirëqeverisjen ka të bëjë me detyrimin e shtetit dhe institucioneve të tij për respektimin e të drejtave dhe lirive të njeriut. Një nga instrumentet në dispozicion të qytetarëve për mbrojtjen e të drejtave dhe lirive të tyre është rruga gjyqësore. E

megjithatë, sot qytetarët shqiptar janë shumë pak të interesuar për t'ju drejtuar gjykatave shqiptare për të kërkuar mbrojtjen e të drejtave të tyre, sidomos të atyre me natyrë ekonomike dhe shoqërore. Kjo vjen si pasojë e një sërë faktorësh, mes të cilëve mungesa e ndërgjegjësimit apo të kulturës së kërkimit të të drejtave, varfëria dhe në mënyrë të veçantë problematikat që kanë shoqëruar sistemin gjyqësor në këto 27 vite tranzicion, që kanë bërë që qytetarët të humbasin besimin tek drejtësia. Edhe jurisprudenca e mbrojtjes së të drejtave të njeriut në kuadër të KEDNJ-së, është e varfër për Shqipërinë. Vihet re se çështjet e gjykuara nga KEDNJ-ja për Shqipërinë kufizohen në shkeljen e të drejtës së pronës dhe të së drejtës për një proces të rregullt ligjor. Mungojnë ose janë të pakta rastet e gjykuara nga GJEDNJ-ja me palë të paditur Shqipërinë, për shkeljen e të drejtave dhe lirive të tjera konventore si e drejta e jetës, e drejta për respektimin e jetës private dhe familjare, liria e mendimit, ndërgjegjes dhe fesë, liria e shprehjes, liria e tubimit dhe e organizimit, e drejta për t'u martuar apo ndalimi i diskriminimit. Kjo situatë është rrjedhojë e drejtpërdrejtë e mosmbrojtjes së të drejtave të njeriut përpara gjykatave shqiptare, gjë që është parakusht për t'ju drejtuar GJEDNJ-së si dhe mungesës së specializimit dhe njohurive të juristëve dhe gjyqësorit shqiptar mbi fushën e të drejtave të njeriut dhe parimeve të KEDNJ-së. Megjithatë një rol të rëndësishëm në këtë drejtim kanë disa organizata jofitimprurëse të cilat kanë krijuar Klinika Ligjore, për t'u ardhur në ndihmë grupeve në nevojë të shoqërisë, të cilat nuk kanë mundësi financiare për të kontraktuar avokatë me qëllim që të hapin një proces për të kërkuar të drejtat e tyre në rrugë gjyqësore.

Në shumë vende zbatohen gjithashtu forma të *litigimit strategjik*, procese gjyqësore në interes të publikut, përmes së cilit kërkohet “përsheptimi i ndryshimeve sociale përmes urdhrave të gjykatës, të cilat synojnë reformimin e normave ligjore, zbatimin e legjislacionit ekzistues, ose nxjerrjen e normave ligjore”. Një nga çështjet e këtij lloji që po ndiqet së fundmi nga Komiteti Shqiptar i Helsinkit ka të bëjë banorët e fshatit Visokë të Mallakastrës, të cilët nuk kanë patur asnjëherë ujësjellës dhe për shkak të mungesës së tij kanë probleme me ndotjen e ambientit. Ky rast ka të bëjë me pasivitetin e organeve Publike në ofrimin e shërbimit të furnizimit me ujë të pijshëm, duke vështirësuar jetën e 1400 banorëve të këtij fshati, të cilët duhet për përshkojnë kilometra për të siguruar ujë nga burimet natyrore. Përfaqësimi i çështjeve të tilla në sistemin e brendshëm paraqet vështirësi pasi mjetet procedurale për kërkimin e të drejtës nuk janë të sanksionuara qartë në legjislacionin procedural ndërkohë që gjykatat shpesh hezitojnë të zbatojnë KEDNJ-në në mënyrë të drejtpërdrejtë.

Si përfundim mund të thuhet se mbrojtja gjyqësore e të drejtave dhe lirive të njeriut forcon mekanizmat e mirëqeverisjes, pasi i vendos ato para detyrimeve për të zbatuar ligjin dhe për të rritur transparencën, përgjegjshmërinë dhe llogaridhënien karshi qytetarëve. Kërkimi në rrugë ligjore i të drejtave apo lirive, sidomos kur këto shkelen nga organet publike ose kur këto të fundit me mosveprim apo me neglizhencë krijojnë pengesa për ushtrimin efektiv të këtyre të drejtave, ndihmon në krijimin e modeleve pozitive të mirëqeverisjes si dhe rrit e forcon angazhimin qytetar për t'u përballur me institucionet dhe për të ushtruar presionin pozitiv karshi tyre. Prandaj angazhimi qytetar dhe i organizatave që mbrojnë të drejtat dhe liritë e njeriut në kërkimin dhe rivendosjen e të drejtave apo lirive të shkelura është i një rëndësie të veçantë dhe ndikon në përmirësimin e mirëqeverisjes.



ALBANIA

**Law Journal**

LAWJOURNAL.AL

EDICIONI i DYTË

MAJ 2017